Volumen 1
Nº 3
1978

FORMACION HISTORICA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA: ELEMENTOS TEORICO-METODOLOGICOS PARA SU ESTUDIO

Oscar Oszlak

2da. edición

estudios cedes

INDICE

FORMACION HISTORICA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA: ELEMENTOS TEORICO-METODOLOGICOS PARA SU ESTUDIO *

Oscar Oszlak

En este trabajo pretendo ofrecer algunos lineamientos teórico-metodológicos para el estudio del proceso histórico a través del cual se fue conformando en los países latinoamericanos un estado nacional. No es mi propósito brindar una interpretación rigurosa de este proceso sino, simplemente, sugerir una manera de estudiarlo. Aquella tarea difícilmente podría emprenderse sin contar previamente con estudios en profundidad de casos nacionales, que permitan inferir y generalizar a partir de diversas experiencias un determinado patrón de desarrollo histórico. Tales estudios recién comienzan a desarrollarse y mi intención en el presente trabajo es someter a discusión algunos elementos conceptuales y una estrategia de investigación, cuyo empleo puede ser de utilidad para la tarea de interpretación teórica e histórica aún pendiente [1]. No obstante, no eludiré la oportunidad de avanzar algunas hipótesis sobre el proceso formativo del estado en tanto ellas sirvan para ilustrar la perspectiva desde la cual sugiero abordar su estudio.

---

* Este trabajo forma parte del Proyecto sobre "Formación Histórica del Estado" que vengo desarrollando en el CEDES. Deseo expresar mi agradecimiento a la Fundación Tinker por el apoyo financiero prestado al proyecto y a mis colegas del CEDES Jorge Balán, Andrés Fontana, Leandro Gutiérrez, Elizabeth Jelin y Guillermo O'Donnell por sus valiosos comentarios a versiones previas del trabajo.

1 Versiones previas de este trabajo fueron utilizadas como documento de referencia en los seminarios organizados por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y diversas universidades centroamericanas, para la organización de un proyecto comparativo sobre la formación histórica del estado en esos países (Tegucigalpa, Honduras, Mayo 1978 y San José, Costa Rica, Julio 1978). Para un intento de interpretación global véase León Pomer, "Sobre la Formación de los Estados Nacionales en la América Hispano-India", 1978 (mimeo).

I

ESTADO, NACION, ESTADO NACIONAL: ALGUNAS PRECISIONES

El estudio de los orígenes y naturaleza del estado ha sido tema tradicional de la filosofía política, la historia, la etnología y la antropología cultural. Buena parte del debate en estas últimas dos disciplinas ha girado en torno a si el estado constituye o no un principio universal de organización social, si es posible la existencia de sociedades sin estado o si su origen se halla o no asociado al surgimiento de naciones, clases sociales, mercados, etc.[2]. No es mi propósito tomar parte en este debate sino rescatar del mismo una preocupación cuyo planteamiento, para los fines de la investigación propuesta, resulta insoslayable. Si nuestra intención es identificar los determinantes sociales del proceso de formación estatal, debemos preguntarnos cuál es el grado de desarrollo de otras manifestaciones de organización y funcionamiento social (v.g. existencia de una nación, difusión de relaciones de producción e intercambio económico, concepciones ideológicas predominantes, grado de cristalización de clases sociales) con las cuales aquel proceso se halla interrelacionado.

El surgimiento del estado está asociado a estadios diferentes en el desarrollo de estos diversos fenómenos. Pero a la vez, su proceso formativo tiende a modificar profundamente las condiciones sociales prevalecientes en su origen. Con esto estoy afirmando que a partir de la existencia de un estado, se asiste a un proceso de creación social en el que se originan entidades y sujetos sociales que van adquiriendo rasgos diferenciables. ¿Cómo se enhebran las circunstancias históricas para que tales sujetos y fenómenos sociales se constituyan? ¿Qué racionalidad superior, designio o —en el otro

---

2 Un buen ensayo sobre el tema, en el que se pasa revista a las diversas corrientes antropológicas, es el de Lawrence Krader, *La Formación del Estado* (Barcelona: Editorial Labor, 1972). La perspectiva histórica se ha visto enriquecida en años recientes con los fundamentales trabajos de Immanuel Wallerstein, *The Modern World System* (New York Academic Press, 1974); Charles Tilly (comp.) *The Formation of the Western European States* (Princeton: Princeton University Press, 1975); y Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State* (London: New Left Review Books, 1975). Véase también Robert L. Heilbroner, *La Formación de la Sociedad Económica* (México: Fondo de Cultura Económica, 1964).

extremo— azarosa combinación de variables determinan ciertos rasgos constitutivos y no otros? ¿Cuál es la relación funcional (en términos de "necesidad histórica") o lógica (en términos de mera consistencia estructural) entre los rasgos que en su despliegue histórico presentan los distintos sujetos, entidades y fenómenos que componen esa compleja realidad que se va conformando?

La especificación histórica implicada en estos interrogantes exige previamente un acuerdo mínimo sobre el sentido otorgado a las categorías analíticas utilizadas, tarea que no está exenta de dificultades. Una de ellas es que al intentar reconstruir analíticamente el proceso de creación social coextensivo a la formación del estado, tendemos a manejarnos con conceptos que presumen el pleno desarrollo de los atributos o componentes que definen a esos conceptos. Es decir, intentamos rastrear un proceso evolutivo empleando categorías analíticas que describen un producto histórico acabado (v.g. nación, capitalismo). Una segunda dificultad deriva del hecho de que los conceptos empleados para analizar estos procesos no son mutuamente excluyentes sino que, por el contrario, se suponen recíprocamente como componentes de su respectiva definición. Así, "nación" implica —entre otros atributos— existencia de un "mercado"; éste, de "relaciones de producción", que remiten a la constitución de "clases sociales" generadoras, a su vez, de un "sistema de dominación". Este último evoca la noción de "estado", vinculada —en tanto ámbito territorial y referente ideológico —a la idea de "nación".

Este complejo entrecruzamiento categorial, que no hace sino expresar una compleja realidad, señala la dirección que debe seguir el análisis pero a la vez entraña un desafío: el proceso de formación del estado no puede entenderse sin explorar, simultáneamente, la emergencia de esos otros fenómenos que no sólo convergen en la explicación de dicho proceso sino que encuentran en el mismo un factor determinante de su propia constitución como realidades históricas. Por otra parte, la dinámica de esta verdadera construcción social no se ajusta a un patrón normal, en el sentido de que sus componentes se desarrollen respetando necesariamente proporciones, secuencias o precondiciones. Al contrario, esa dinámica se ve marcada por largos períodos de estancamiento, saltos violentos, hipertrofia de algunos de sus componentes o desarrollo contradictorio de otros que tienden a negar y transformar la naturaleza del conjunto.

Avanzando un poco más en esta tarea de desbrozamiento conceptual, quizás sea preciso aclarar que no estoy preocupado por el estado en abstracto sino por una de sus formas específicas: el estado nacional [3]. Más concretamente, me interesa estudiar la formación del estado como proceso que presupone la existencia o paralela constitución de una nación formalmente independiente [4]. Esto introduce la complicación adicional de establecer bajo qué circunstancias es posible considerar que la fusión de los dos elementos que otorgan especificidad a esta categoría —estado y nación— se ha producido. La existencia de una nación es, al igual que en el caso del estado, el resultado de un proceso y no de un formal acto constitutivo. Ello hace difícil precisar no sólo un momento a partir del cual puede afirmarse su respectiva existencia sino, además, aquél en que nación y estado coexisten como unidad.

En un sentido ideal-abstracto concibo al estado como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política [5]. Este doble carácter del estado encuentra un cierto paralelismo en el concepto de nación. En efecto, pese a las ambigüedades y discrepancias que aún rodean su definición [6], puede argumentarse que en la idea de nación también se conjugan elementos materiales e ideales. Los primeros se vinculan con el desarrollo de intereses resultantes de la diferenciación e integración de la actividad económica dentro

3 Quedan así excluidas otras formas históricas tales como los imperios, las ciudades-estados y aquellas modalidades primitivas de ejercicio de la dominación que ciertas corrientes también identifican como estado.

4 Formalmente, al menos, para no plantear aquí el problema de si la "extraterritorialidad" de la lógica social (o, en otros términos, la relación de dependencia) hace dudoso el carácter "nacional" del estado.

5 Sobre el estado como relación social (y en tal carácter, abstracción real) diferente de su cosificación como aparato, véanse los sugerentes comentarios de Norbert Lechner, *La Crisis del Estado en América Latina* (Caracas: El Cid Editor, 1977). En igual sentido, Guillermo O'Donnell, "Apuntes para una Teoría del Estado", Documento CEDES/G.E. CLACSO/ Nº 9, 1977. Esta interpretación difiere sustancialmente de la conceptualización más tradicional, que tiende a identificar al estado exclusivamente como un conjunto de instituciones. Cfr. al respecto Ralph Miliband, *El Estado en la Sociedad Capitalista* (México: Siglo XXI, 1970).

6 Como señala Tilly, el concepto de "nación" sigue siendo uno de los ítems más controvertidos y tendenciosos del léxico político.

de un espacio territorialmente delimitado. En las experiencias europeas "clásicas" esto supuso la formación de un mercado y una clase burguesa nacionales. Los segundos implican la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por tradiciones, etnias, lenguaje u otros factores de integración, que configuran una identidad colectiva, una personalidad común que encuentra expresión en el desarrollo histórico [7].

Este doble fundamento de la nacionalidad no implica, claro está, que el surgimiento de intereses y valores haya sido simultáneo, ni su desarrollo simétrico. Más aún, es probable que su desigual arraigo y vigencia en diferentes momentos y experiencias nacionales podría explicar parcialmente los variados ritmos y modalidades que históricamente observara el proceso de formación del moderno estado-nación. Es decir, las condiciones de constitución de una dominación estatal habrían sido diferentes según el predominio relativo que en el proceso de construcción nacional hubieran tenido sus componentes materiales e ideales. Por ejemplo, parece cierto que el desarrollo de una economía de mercado territorialmente delimitada precedió, en buena parte de las experiencias europeas, al desarrollo de una "comunidad de sentimiento" (*Gemeinschaft*) basada en la autoconciencia de un destino compartido, de una *nacionalidad* común. En cambio, las guerras de la independencia latinoamericana contribuyeron a difundir este sentimiento nacional antes de que se hubiera conformado plenamente un mercado nacional. La distinción, como veremos, no es trivial.

Una opinión generalizada sostiene que la construcción de las naciones europeas se produjo después de la formación de estados fuertes [8]. Sin duda, esta afirmación alude más al componente ideal de la nacionalidad que a su sustrato material. Definido el estado como instancia de articulación de relaciones sociales, es difícil pensar en relaciones más necesitadas de articulación y garantía de reproducción que las implicadas en una economía de mercado plenamente desarrollada, es decir, en un sistema de producción capitalista. La existencia del estado presupone entonces la presencia de condiciones materiales que posibiliten la expansión e integración del espacio económico (mercado) y la movilización de agentes

7 Cfr. Tom Nairn, "The Modern Janus", *New Left Review*, 94, Nov.-Dic. 1975.

8 Cfr. Charles Tilly, "Reflections on the History of European State-Making", en Tilly, op. cit., p. 70 .

sociales en el sentido de instituir relaciones de producción e intercambio crecientemente complejas mediante el control y empleo de recursos de dominación. Esto significa que la formación de una economía capitalista y de un estado nacional son aspectos de un proceso único —aunque cronológica y espacialmente desigual—. Pero además implica que esa economía en formación va definiendo un ámbito territorial, diferenciando estructuras productivas y homogeneizando intereses de clase que, en tanto fundamento material de la nación, contribuyen a otorgar al estado un carácter nacional.

En este punto la experiencia latinoamericana no se aparta del "clásico" patrón europeo. Es decir, el surgimiento de condiciones materiales que hacen posible la conformación de un mercado nacional es condición necesaria para la constitución de un estado nacional. Pero más allá de esta semejanza, la historia de América Latina plantea diversos interrogantes cuya respuesta contribuiría a explicar la especificidad de sus estados. ¿Cuál es el carácter de los estados surgidos del proceso de emancipación nacional? ¿Qué significación diferencial tuvieron los aparatos burocráticos heredados de la colonia y en qué sentido podrían considerarse objetivación institucional del estado? ¿Qué clase de orden económico o modalidades productivas debieron superarse para instituir otras, congruentes con la implantación de un estado nacional? ¿Respecto de qué patrón de relaciones sociales se conformó dicho estado? ¿Qué agenda de cuestiones debió enfrentar y en qué medida la resolución de las mismas afectó su proceso constitutivo?

Algunos de estos interrogantes serán explorados en las próximas secciones de este trabajo. Entretanto, quisiera resumir lo expresado hasta ahora señalando que la formación del estado nacional es el resultado de un proceso convergente, aunque no unívoco, de constitución de una nación y de un sistema de dominación. La constitución de la nación supone —en un plano material— el surgimiento y desarrollo, dentro de un ámbito territorialmente delimitado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales capitalistas; y en un plano ideal, la creación de símbolos y valores generadores de sentimientos de pertenencia que —para usar la feliz imagen de O'Donnell— tienden un arco de solidaridades por encima de los variados y antagónicos intereses de la sociedad civil enmarcada por la nación. Este arco de solidaridades proporciona a la vez el principal elemento integrador de las fuerzas contradictorias surgidas del propio desarrollo material de la sociedad y el principal

elemento diferenciador frente a otras unidades nacionales. Por su parte, la constitución del sistema de dominación que denominamos estado supone la creación de una instancia y de un mecanismo capaz de articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales establecidas dentro del ámbito material y simbólicamente delimitado por la nación.

DETERMINANTES SOCIALES DE LA FORMACION DEL ESTADO

El estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido de que "alguien" formalice su existencia mediante un acto ritual. La existencia del estado deviene de un proceso formativo a través del cual aquél va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo. Quizás sea apropiado hablar de "estatidad" ("*stateness*") para referirnos al grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades —expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales— que definen la existencia de un estado [9].

Para Nettl este conjunto de propiedades incluye tanto capacidades materiales para controlar, extraer y asignar recursos societales respecto de una población y territorio dados, como capacidades simbólicas para evocar, crear e imponer identidades y lealtades colectivas entre ciudadanos o sujetos habitantes de una nación determinada. El desigual desarrollo de estas diferentes capacidades permitiría distinguir y caracterizar a los estados según el grado y tipo de "estatidad" adquirido. Conceptualmente, sería entonces necesario determinar en qué consisten estas diferentes capacidades, es decir, desagregar las propiedades que confieren "estatidad" al estado. Caracterizadas estas propiedades, el estudio del proceso de formación estatal consistiría en la identificación empírica de su presencia y forma de adquisición, lo cual implica vincular el proceso formativo con una serie de fenómenos sociales a los que puede atribuirse efectos determinantes en dicho resultado.

---

9 Tal como lo sugiere J. P. Nettl, "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, Nº 20, julio 1968, págs. 559-592. Este enfoque también está implicado en la literatura sobre "crisis y secuencias" en la formación del estado, algunos de cuyos aportes han sido recogidos en Charles Tilly, op. cit.

Este es el procedimiento propuesto por Schmitter y otros en un reciente trabajo [10]. Preocupados por establecer la especificidad del proceso de formación estatal en América Latina, frente a la más conocida experiencia europea, estos autores comienzan por distinguir, como atributos del estado, su capacidad de: (1) externalizar su poder; (2) institucionalizar su autoridad; (3) diferenciar su control, (4) internalizar una identidad colectiva. La primera cualidad se vincula con el reconocimiento de una unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales, cuya integridad es garantizada por otras unidades similares ya existentes. La segunda implica la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción. La tercera es la emergencia de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con reconocida capacidad para extraer, establemente, recursos de su contexto, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades. La cuarta cualidad consiste en la capacidad de emitir desde el estado los símbolos que refuercen los sentimientos de pertenencia y solidaridad social que señalaba como componentes ideales de la nacionalidad y aseguren, por lo tanto, el control ideológico de la dominación.

Vistos desagregadamente, estos atributos de la "estatidad" permiten empezar a distinguir, comparativamente, momentos y circunstancias históricas en que los mismos fueron adquiridos en las diversas experiencias nacionales, lo cual facilita la detección de conexiones causales con otros procesos sociales. Además, observados en forma combinada, estos atributos sugieren fases o etapas diferenciadas en el proceso de formación estatal. Por ejemplo, es evidente que la gran mayoría de los países latinoamericanos adquirió —como primer atributo de su condición de estados nacionales— el formal reconocimiento externo de su soberanía. Producto del desenlace de las luchas de emancipación nacional, este reconocimiento se anticipó sin embargo a la institucionalización de un poder estatal reconocido dentro del propio territorio nacional. Este desfasaje, que en algunos casos perduró por varias décadas, contribuyó pre-

10 Philippe C. Schmitter, John H. Coatsworth y Joanne Fox Przeworski, "Historical Perspectives on the State, Civil Society and the Economy in Latin America: Prolegomenon to a Workshop at the University of Chicago, 1976-1977". Mimeo.

cisamente a crear la ambigua imagen de un estado nacional asentado sobre una sociedad que retaceaba el reconocimiento de la institucionalidad que aquél pretendía establecer.

Si aceptamos la idea de que la formación del estado es un gradual proceso de adquisición de los atributos de la dominación política, los que suponen la capacidad de articulación y reproducción de cierto patrón de relaciones sociales, la pregunta que surge naturalmente es: ¿qué factores confluyen en la creación de condiciones para que dichos atributos se adquieran? Lo cual equivale a plantear el tema de los determinantes sociales de la formación del estado.

El tema no es totalmente novedoso pero su tratamiento ha estado plagado de interpretaciones superficiales y mecanicistas. Desde ya parece prudente desechar aquellas que, desde posiciones deterministas (v.g. "la inevitabilidad del desarrollo capitalista"), han pretendido ver en el origen y evolución del estado en América Latina la respuesta a una "necesidad histórica". O aquellas otras, más bien voluntaristas, que adjudican a determinados actores (v.g. "la mano del imperialismo" o ciertos "agentes providenciales" tales como la Generación del 80 argentina, los "Científicos" mexicanos y guatemaltecos, o el Olimpo costarricense) la capacidad de modificar el curso de los procesos históricos. Esto no implica dejar de reconocer el indudable peso que factores tales como el positivismo, el liberalismo, la dependencia económica o la difusión de relaciones capitalistas de producción tuvieron sobre las características que fue adoptando el estado. El verdadero problema teórico consiste en hallar condensaciones de fenómenos sociales que históricamente puedan vincularse causalmente al proceso de adquisición y consolidación de los atributos de ese estado. Si recordamos la relación estipulada entre el desarrollo de una economía capitalista y la estructuración de los estados nacionales, podríamos explorar hasta qué punto aquel proceso puede proporcionarnos algunas claves para entender las alternativas de este último.

Sin embargo, tampoco el pleno desarrollo de una economía capitalista constituye un proceso lineal. Los efectos de arrastre de formas precapitalistas, el surgimiento o no de posibilidades para una efectiva incorporación al mercado mundial, los fluctuantes flujos de inversiones foráneas o la diversificación de la producción frente a cambios profundos en la estructura de la demanda internacional, son factores que en distintos momentos y con diferente in-

tensidad afectaron el desarrollo económico nacional. Por lo tanto, en lugar de colocar el acento en el carácter capitalista de estas economías, quizás sería más apropiado referirse a sistemas de acumulación de excedentes [11], cuyo dinamismo —dada su inserción en un mercado capitalista a escala mundial— permitió la consolidación de una clase dominante y la de una fuente relativamente estable de recursos fiscales que hizo viables a los nuevos estados de la región. Aun cuando estas condiciones se alcanzaron más o menos plenamente con la difusión de relaciones de producción capitalistas, no debe concluirse que éstas fueron condición necesaria para la materialización de aquellas condiciones. Sería discutible, por ejemplo, calificar como capitalismo al sistema económico peruano vigente durante el *boom* exportador del guano, pese a haberse constituido una clase dominante y un estado cuya capacidad de movilización de recursos no fue igualada durante décadas [12].

Estas circunstancias sugieren la necesidad de observar la relación economía-política distinguiendo fases o etapas en las que se fueron definiendo los rasgos de un modo de producción y un sistema de dominación que con el tiempo adquirirían una adjetivación común. Estas diversas fases estarían asociadas con variables grados de "estatidad", tanto en lo que se refiere al tipo de atributos considerado como al grado en que los mismos fueron efectivamente adquiridos. En su ya comentado trabajo, Schmitter y otros proponen tres "modelos" o "imágenes", claramente vinculados a fases diferentes del desarrollo histórico, mediante los cuales podría conceptualizarse la relación entre las dimensiones económica y política del proceso de formación estatal. Como estos modelos dan adecuada cuenta de la copiosa literatura sociopolítica e histórica de América Latina relevante al tema, y encuentran sustento en ella, vale la pena examinarlos brevemente para luego introducir algunos problemas teórico-metodológicos aún no resueltos.

---

11 Con ello no pretendo desconocer la dificultad del problema. Existe una extensa polémica sobre los modos de producción en América Latina, algunos de cuyos textos fueron recogidos en Carlos S. Assadourian y otros, *Modos de Producción en América Latina* (Córdoba: Ediciones Pasado y Presente, 1973). Para una posición heterodoxa, que destaca el carácter feudal del modo de producción dominante, véase Marcello Carmagnani. *Formación y Crisis de un Sistema Feudal* (México: Siglo XXI, 1976).

12 Cfr. Julio Cotler, *Clases, Estado y Nación en el Perú* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos Ediciones, 1978).

El primer modelo, que imprecisamente denominan "mercantilismo", pone de relieve el legado cultural que España y Portugal presuntamente transmitieron a sus antiguas colonias, y que perdurara luego de la independencia. Este legado, compuesto de "códigos" culturales y "prismas" ideológicos que se manifiestan en rasgos de personalismo, nepotismo, ritualismo, adscripción étnica, valores anticapitalistas y otros, originan —en esta interpretación— prácticas e ideales contrarios a la modernización económica. La transición del estado colonial al estado del período independentista, momento en el que se centra la atención de este enfoque, no consigue eliminar las tradiciones localistas ni la influencia de instituciones típicas de la colonia, tales como la Iglesia, los Ayuntamientos, las corporaciones de artesanos y comerciantes, las pautas educacionales o las viejas prácticas administrativas. Y este bagaje cultural se asocia entonces a la subsistencia no sólo de un orden económico tradicional y atrasado, sino también de importantes resabios de la maquinaria administrativa colonial [13].

El segundo modelo, al que aluden con la expresión "liberalismo", enfatiza las exigencias derivadas de la inserción de las economías latinoamericanas en el mercado capitalista mundial a partir de la segunda mitad del siglo pasado, y sus consecuencias sobre el proceso de formación estatal. La apertura de nuevas posibilidades de expansión económica, la creciente homogeneidad de una clase dominante consciente de la oportunidad histórica brindada por una incorporación plena al mercado internacional y los requerimientos técnicos, financieros y regulatorios implicados por la nueva forma de organización económica de la producción, influyeron decididamente el abanico de funciones que los estados latinoamericanos fue-

13 Schmitter y otros, op. cit. Como bien señalan estos autores, aquellas administraciones con más alto grado de burocratización, intervencionismo y control se hallaban en regiones que habían alcanzado altos niveles de actividad económica asociada a la extracción y exportación de minerales y productos agrícolas imponibles (México, Perú y en menor medida Brasil). Podríamos quizás sugerir que la herencia administrativa recibida de la colonia debió haber sido más significativa allí donde el aparato estatal cumplió un papel más preponderante dentro de la economía colonial. En cambio, en otras regiones por entonces marginales (como el Río de la Plata), la maquinaria administrativa exigida por una economía pastoril, recolectora e incipientemente comercial resultaba escasa, por lo que su peso en la etapa independiente debió haber sido comparativamente menor.

ron asumiendo, otorgando características específicas a su expansión. Es decir, este modelo observa una clara correlación entre el surgiente orden neocolonial y los atributos del estado que se iba conformando al compás del afianzamiento de la relación dependiente. Pero la relación implicada resulta demasiado mecánica; el estado aparece incorporando, dispuesta y pasivamente, ingredientes de "estatidad" vinculados a las "tareas" demandadas por la trama de relaciones establecidas con el "nuevo amo imperial", visión excesivamente cargada de teleología.

El tercer modelo, al que denominan "intervencionismo", reconoce los estímulos "externos" implicados en la relación de dependencia, pero otorga especial relevancia a los procesos derivados, en primer lugar, de ciertas cualidades "expansivas" (o "partogenéticas") del estado mismo, y en segundo término, de aquellas resultantes de las interacciones estado-sociedad. Es decir, se tienen más en cuenta los procesos internos a un aparato institucional más burocratizado, a una sociedad más compleja y a un estado mucho más interpenetrado con la misma. Naturalmente, este tercer enfoque ubica el proceso de formación estatal en el momento de su definitiva consolidación (*circa* 1890). A partir de este momento observa que los procesos "internos" al estado o aquellos resultantes de una mucho más diversificada red interactiva con la sociedad civil, tendieron a reforzar su autonomía, peso institucional, capacidad extractiva e imbricación con actores sociales crecientemente diferenciados. Para usar otra imagen, la mayor complejidad del estado y la sociedad tendieron a "filtrar" —en direcciones y con resultados dispares— los estímulos "externos" a la actividad de las unidades estatales.

Como intento de identificación de los determinantes sociales del proceso formativo del estado, es evidente que estos modelos no son alternativos sino complementarios. No cabe duda de que el legado colonial, la relación dependiente establecida en la etapa de "expansión hacia afuera" y la dinámica interna propia del estado nacional explican, parcial pero concurrentemente, buena parte de las características que fue asumiendo el estado en los países de la región. En parte, estos modelos se diferencian por el hecho de centrar su atención en distintas etapas del proceso de adquisición de los atributos de "estatidad". Pero sustancialmente, y por esta misma razón, se distinguen por el hecho de sugerir que la investigación empírica se concentre en fenómenos, actores y cuestiones sociales esencialmente diferentes. Creo que en esto reside principalmente su limi-

tación. Cada una de las fuentes de determinación que respectivamente destacan no se corresponden con etapas distintas, aun cuando indudablemente tienen peso y repercusiones diferenciales en cada momento. Por eso es importante trascender el listado de factores puntuales y establecer en qué sentidos las variables identificadas por cada enfoque influyeron el proceso estudiado, cómo se afectaron mutuamente y de qué manera se vieron interferidas o mediadas en cada caso por circunstancias (v.g. económicas, geográficas, demográficas, culturales) específicas a cada sociedad. Este es el enfoque que intentaré desarrollar en las secciones que siguen.

EL APARATO INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Uno de los objetivos específicos de este trabajo es sugerir elementos conceptuales y metodológicos para analizar la evolución histórica del estado *qua* aparato. Hasta ahora, las referencias al estado presumieron su doble carácter de instancia de articulación de relaciones sociales y aparato institucional. Sin embargo, a efectos analíticos es preciso diferenciar ambas formas de conceptualización, ya que mientras una alude a una relación social abstracta, la otra se refiere a actores concretos —organizaciones burocráticas— que son su objetivación institucional. Observado históricamente, el proceso de conformación de ambas esferas sufrió importantes desfasajes. Es decir, la aparente correspondencia entre las mismas (resultante de ser una materialización de la otra) expresa una relación teórica que en los hechos se vio a menudo alterada por la relativa autonomización del estado "aparato" respecto del estado "relación social". Recordemos, en este sentido, que el desarrollo de instituciones estatales constituye solo uno de los atributos de la "estatidad". Nada permite afirmar *a priori* que su adquisición debe ser simultánea a —ni siquiera congruente con— la adquisición de otros atributos. Por lo tanto, el perfeccionamiento del estado como relación social, que puede asociarse más directamente con la imposición de una cierta estructura de relaciones de poder y el control ideológico de la dominación, constituye un fenómeno analíticamente distinguible del proceso formativo de un aparato institucional.

Sin embargo, no he introducido todavía elementos que permitan caracterizar y delimitar más acotadamente esta unidad analítica o

las variables que históricamente expresan cambios en su naturaleza. Las reflexiones efectuadas apuntaron más bien a precisar el significado del proceso formativo del estado nacional —del cual el desarrollo de un aparato institucional es su característica más manifiesta— y a examinar algunos fenómenos presuntamente determinantes de ese proceso. Corresponde entonces indicar, porque no es obvio, en qué sentido me refiero al aparato institucional del estado y de qué manera pretendo vincular su desarrollo a otros fenómenos sociales que pueden explicarlo.

Ciertamente, no se trata de una tarea fácil. El término, o sus imprecisos equivalentes [14], aluden vagamente a un conjunto heterogéneo e interdependiente de organizaciones "públicas" que, en atención a los fines generales que las agrupa y a la frontera que las "separa" de la sociedad civil, conforman una unidad susceptible de análisis particularizado. Pero ni esta unidad teórica ni su diferenciación analítica respecto de la sociedad civil tienen claros correlatos empíricos. Las instituciones que componen el aparato estatal presentan notorias diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción y recursos, lo cual dificulta la atribución de rasgos genéricos al conjunto. Por otra parte, la nítida frontera que buena parte de la literatura ha tendido a establecer entre el dominio de "lo privado" y "lo público", debe ser reexaminada a la luz de una realidad que muestra diversas y sutiles formas de interpenetración entre actores civiles y estatales, en las que se diluye el carácter de las relaciones formalmente establecidas [15].

En su objetivación institucional, el aparato del estado se manifiesta entonces como un actor social diferenciado y complejo, en el sentido de que sus múltiples unidades e instancias de decisión y acción traducen una presencia estatal difundida —y a veces contradictoria— en el conjunto de relaciones sociales. El referente

14 La utilización casi indistinta de términos tales como "burocracia estatal", "organizaciones o instituciones estatales", "aparato administrativo y productivo del estado", "sector público", sólo refleja las serias deficiencias epistemológicas que aún caracterizan a los estudios sobre este tema.

15 A los variados tipos de entidades semiestatales (empresas mixtas, "joint ventures", institutos con patrocinio estatal y privado) y paraestatales (juntas, comisiones especiales) se agregan formas de penetración recíproca por parte de actores civiles y estatales que van, por ejemplo, desde la participación de los primeros en los consejos de organismos públicos hasta el control directo por el estado de diversos aspectos de la política empresaria privada.

común de su diversificado comportamiento, el elemento homogeneizador de su heterogénea presencia, es la legítima invocación de la autoridad del estado que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad.

A pesar de las ambigüedades que no resuelve, y quizás por mantenerlas, esta forma de conceptualizar al aparato estatal puede proporcionar algunas claves para entender su dinámica interna y la trama de relaciones que históricamente establece con la sociedad civil. Precisamente los dos elementos que introducen mayor ambigüedad —v.g. su relativa incoherencia interna e indiferenciación externa— permiten concebir su ámbito de competencia y acción como una arena de negociación y conflicto, donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigentes. El proceso histórico a través del cual estas cuestiones se problematizan, plantean y resuelven, da lugar a contradictorias relaciones entre sociedad civil y estado que, aumentan la heterogeneidad del aparato institucional de este último, y tornan imprecisos los límites entre ambas esferas [16].

La interpretación precedente sugiere que el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el desarrollo contradictorio de la sociedad. Como expresa O'Donnell,

> "tal como el individuo 'factorea' problemas, atendiéndolos 'uno por vez' y aislándolos mediante la cláusula de *ceteris paribus* de dimensiones ajenas al rudimentario esquema causal que utiliza, el crecimiento y diferenciación de instituciones estatales son el *ceteris paribus* colectivo de cuestiones y crisis. De la misma manera, la creación de instancias de coordinación y mando son intentos siempre subóptimos de superar algunas de las consecuencias negativas de la dispersión institucional que resulta. Este fraccionamiento es consonante con el fraccionamiento de la sociedad. En este sentido el mapa —la distribución y densidad— de las instituciones estatales en cada caso histórico

16 Para un detenido análisis de estos conceptos y la sugerencia de una estrategia de investigación mediante el estudio de cuestiones, véase Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Doc. CEDES/G.E. CLACSO/ Nº 4, Buenos Aires, 1976.

es el de los nudos de sutura de las áreas que las contradicciones subyacentes han rasgado en su superficie" [17].

A lo largo de este simultáneo proceso constitutivo, las instituciones estatales tienden a apropiarse de ámbitos y materias de actuación creados por el propio proceso de diferenciación social que tiene lugar paralelamente. En otras palabras, la ampliación del aparato estatal implica la apropiación y conversión de intereses "civiles", "comunes", en objeto de su actividad, pero revestidos entonces de la legitimidad que le otorga su contraposición a la sociedad como interés general. Además, este proceso conlleva —como contraparte material— la apropiación de los recursos que consolidarán las bases de dominación del estado y exteriorizarán, en instituciones y decisiones concretas, su presencia material. La expansión del aparato estatal deriva entonces del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas problemáticas (o "cuestiones") de la sociedad, frente a las que adoptan posiciones respaldadas por recursos de dominación, que expresan variable grados de coerción o consenso. Estos actos de involucramiento suponen al estado como parte, lo cual implica reconocerle potestad para (1) invocar un interés superior que subordina a los de las otras partes, y (2) extraer los recursos que posibilitarán sus intentos de "resolución" de las cuestiones planteadas.

El grado de consenso o coerción implícito en estos actos de apropiación depende de la particular combinación de fuerzas sociales que los enmarcan. Pero en todo caso, siempre se hallan respaldados por alguna forma de legitimidad, derivada del papel que el estado cumple como articulador de relaciones sociales, como garante de un orden social que su actividad tiende a reproducir. "No taxation without representation", la clásica fórmula de la democracia liberal norteamericana, supedita justamente la capacidad extractiva del estado al reconocimiento de reglas del juego político que aseguren la representación —y eventual conversión en "interés general"— de los intereses "comunes" de la sociedad civil. Cuales intereses resultan representados y satisfechos depende, obviamente, del contenido de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas cuya vigencia sostiene, y resolución influye, la particular estruc-

17 Guillermo O'Donnell, "Apuntes para una Teoría del Estado", Doc. CEDES/G.E. CLACSO/Nº 9, Buenos Aires, Noviembre 1977.

tura de dominación impuesta en la respectiva sociedad [18]. Como principal articulador de esta estructura de dominación y como arena fundamental para dirimir el contenido y las formas de resolución de las cuestiones que integran la agenda, el aparato institucional del estado tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir. Por lo tanto, el análisis de la evolución histórica de las instituciones estatales es inseparable del análisis de cuestiones sociales que exigen su intervención mediante políticas o tomas de posición. La metamorfosis del aparato del estado se ajusta así a los ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de tales cuestiones [19].

CUESTIONES SOCIALES Y ATRIBUTOS DE LA "ESTATIDAD"

La principal ventaja de estudiar cuestiones "agendadas" deriva de que, al exigir tomas de posición del estado, ponen de manifiesto su existencia material. Las cuestiones originan decisiones y respuestas del estado, que a veces toman la forma de actos de obtención o disposición de recursos, otras de imposición de sanciones, de producción de símbolos, de cristalizaciones institucionales, en suma, de manifestaciones objetivas de su presencia en la trama de relaciones sociales. Naturalmente, toda cuestión social no es más que la conceptualización de un conjunto de problemas mediante una categoría analítica. ¿Cómo discernir entonces cuáles son –por su significación y alcances analíticos– las cuestiones cuyo examen puede arrojar luz sobre el proceso formativo del estado? ¿Cuál es el grado de agregación que nos permitiría no sólo disponer de un concepto útil sino, además, operacionalizarlo con fines de investigación?

Para responder a estos interrogantes podríamos apelar una vez más a los atributos de la "estatidad". Indudablemente, si el proceso de formación estatal es un proceso de adquisición de atributos,

18 Estos temas, más directamente vinculados con el estado visto como relación social, plantean una serie de interrogantes respecto a las modalidades y mecanismos de representación y acceso al estado (v.g. régimen político) cuya consideración nos alejaría de nuestro objeto central de análisis.

19 Una discusión más extensa de estos temas puede hallarse en Oscar Oszlak, "Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal", Doc. CEDES/G.E. CLACSO/Nº 8, Buenos Aires, 1977.

nos interesarán aquellas cuestiones vinculadas con la obtención de los mismos. En otras palabras, propongo concentrar el análisis en el proceso social desarrollado alrededor de la problematización y resolución de cuestiones que no sólo tuvieron en el estado nacional a un actor central, sino que además su propia inserción en el proceso contribuyó a constituirlo como tal o a modificar sensiblemente algunos de sus atributos.

Esta propuesta involucra una parcial respuesta metodológica a los interrogantes planteados. Para completarla y justificarla, es necesario introducir algunas complicaciones y argumentaciones adicionales. La propuesta postula una relación de determinación recíproca entre adquirir ciertos atributos de "estatidad" y resolver ciertas cuestiones sociales. El procedimiento analítico obvio sería entonces definir atributos y cuestiones, establecer teóricamente sus conexiones causales y verificar empíricamente las circunstancias y modalidades con que se manifiesta la relación estipulada. Si bien este procedimiento no parece ofrecer reparos, puede conducir sin embargo a interpretaciones excesivamente mecánicas. Ocurre que las propiedades que confieren "estatidad" al estado y las cuestiones sociales que se problematizan y resuelven nunca se vinculan, históricamente, en díadas perfectamente distinguibles. Por el contrario, ambos órdenes de variables se engarzan en la realidad de una manera dinámica y contradictoria. Y aun cuando el tratamiento separado de cuestiones y atributos que efectuaré en las próximas secciones sea un recurso analítico casi inevitable, recuperar la complejidad y riqueza explicativa de los engarces requerirá, adicionalmente, una interpretación —aunque sea rudimentaria— del juego recíproco entre las cuestiones examinadas y los atributos adquiridos [20].

Como ilustración de esta abstracta propuesta, las asignaciones de recursos destinadas a fortalecer el aparato represivo de los nuevos estados nacionales en América Latina, tendieron en numerosos casos a disminuir su viabilidad institucional (en tanto comprometían el desempeño de otras funciones irrenunciables); pero en la medida en que ese fortalecimiento se tradujo en la creciente legitimación de un poder central, con efectivo dominio territorial y manifiesta capacidad para crear un orden estable, aumentaron en el largo

[20] Esta tarea, sin embargo, deberá posponerse hasta tanto se cuente con un número suficiente de estudios de caso como para intentar una interpretación mucho menos especulativa que la que puede avanzarse actualmente.

plazo las posibilidades de asignar recursos a apoyar el proceso de acumulación capitalista.

Ahondar en este peculiar engarce entre las cuestiones que el estado debe afrontar en su etapa formativa tiene varias ventajas. Primero, como se ha visto, permite apreciar los impactos y repercusiones que ciertas decisiones o políticas relativas a una cuestión tienen respecto de las otras. Si el conjunto de cuestiones sugerido cubre satisfactoriamente el espectro de condicionantes fundamentales de la acción estatal, la dinámica generada por la simultánea atención de las mismas debería explicar buena parte del proceso de formación del estado.

Una segunda ventaja de este enfoque deriva de su posibilidad de superar las típicas argumentaciones "funcionalistas"[21] del estado, en las que éste aparece desempeñando un conjunto de tareas o actividades que, o bien resultan "naturalmente" de su condición de estado capitalista (posición en la que se ubica una porción no despreciable de la literatura marxista sobre el estado) o bien responden a cierta noción de necesidad histórica cuyo fundamento no consigue evitar razonamientos teleológicos. En cambio, pensar la acción estatal como parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad (y ese estado) consideran cruciales para la reproducción del orden social que se va conformando, constituye a mi juicio una concepción más sensible a las alternativas de la historia que materializaron sus protagonistas. Sobre todo porque esas "funciones", típicamente inferidas mediante razonamiento *post-hoc*, no son ya vistas como recortes compartimentados de la actividad estatal, sino como producto contradictorio y cambiante de una lucha a la vez social e intraburocrática.

En tercer lugar, este enfoque permite incorporar fácilmente al análisis los cambios producidos en determinados parámetros (v.g. cambios de la demanda externa, disponibilidad y afluencia de ca-

21 El entrecomillado significa que no estamos aludiendo necesariamente a los enfoques que caen dentro del estructural-funcionalismo, sino a aquéllos —incluyendo estos últimos— que observan la actividad del estado en términos del desempeño de tareas o funciones. Para un reciente trabajo, ubicado en esta perspectiva, véase Marcos Kaplan, "El Leviathan Criollo: Estatismo y Sociedad en la América Latina Contemporánea". Trabajo presentado al Congreso Latinoamericano de Sociología, Quito, Ecuador, 1977 (mimeo).

pitales del exterior, innovaciones tecnológicas), observando no sólo sus consecuencias sobre el proceso de resolución de cada cuestión sino, además, sus efectos sobre la dinámica del conjunto. Si tenemos en cuenta la vertiginosidad de los cambios operados en estos parámetros especialmente durante la segunda mitad del siglo XIX, advertiremos la ventaja de relacionarlos con las diversas cuestiones y sus respectivos engarces.

En cuarto lugar, este enfoque nos alerta sobre el carácter contradictorio, no lineal, del proceso de formación del estado. Esto se vincula con la posibilidad de detectar fases y ciclos en el proceso, es decir, momentos de condensación de las diferentes cuestiones en que su peso relativo frente a las otras, y sus efectos sobre las mismas, varían significativamente. En otras palabras, si bien es posible afirmar que ciertas cuestiones estuvieron presentes e involucraron al estado en su resolución, los avances en tal sentido tuvieron seguramente ritmos diferentes, manifestándose en "ciclos de atención" generalmente asociados con la significación y vigencia de cada cuestión en la coyuntura histórica considerada.

En último término, si las cuestiones estudiadas permiten capturar haces de relaciones sociales en los que la acción del estado se orienta, alternativamente, hacia la resolución de problemas diferentes, debería ser posible conectarlas empíricamente con diversos indicadores sobre los que no es difícil hallar y sistematizar información: políticas estatales, respuestas de diferentes actores sociales, creaciones y reagrupamientos intitucionales, cambios en la extracción y asignación de recursos, manifestaciones de modificación en las pautas de comportamiento burocrático, y así sucesivamente. Demás está decir que una historia de la formación del aparato estatal es precisamente la historia de los cambios producidos en este tipo de variables y su relación con un conjunto de factores determinantes. En mi propuesta, estos últimos serían identificables en el proceso de surgimiento, desarrollo y resolución de las que consideremos como las cuestiones más relevantes que el estado en América Latina debió enfrentar durante su etapa formativa.

En lo posible, debería evitarse la tentación de categorizar los cambios en la conformación del aparato institucional del estado en función de las cuestiones elegidas. Si tomamos, por ejemplo, las cuestiones del "orden" y el "progreso" –sobre las que me extenderé más abajo–, sería fácil asociar la intervención del estado en el proceso de resolución de las mismas con el relativo desarrollo de las

instituciones centralmente involucradas en dicho proceso. Es decir, es indudable que los ministerios de guerra constituyeron el principal mecanismo institucional para la imposición del "orden"; los de interior, obras públicas o sus sucedáneos, los más directamente vinculados al "progreso"[22]. Pero no sería correcto inferir que la significación de cada uno de ellos en diversos momentos históricos estuvo asociada exclusivamente a la resolución de esas cuestiones. La tentación es mayor por cuanto las series estadísticas de gastos, de personal, de organismos creados, permitirían "medir" el peso relativo, los ciclos de atención, que cada cuestión recibió en diferentes momentos. Sin embargo, tal procedimiento presenta un doble inconveniente: primero, desconoce la multidimensionalidad de la mayoría de las expresiones de presencia y actividad estatal, en el sentido de que si bien éstas tienden a identificarse con determinado tipo de funciones o consecuencias, sus efectos sobre otras cuestiones oscurecen toda nítida asociación; segundo, desconoce el hecho de que las cuestiones pueden modificar, tanto su forma como su contenido, a medida que se van sucediendo tomas de posición en torno a las mismas, con lo cual cambia también el sentido o las manifestaciones de los cambios institucionales vinculados con las mismas[23]. Por ejemplo, no es igual el orden derivado de la demostrada capacidad represiva del estado a aquél que surge del reconocimiento de su papel en la institucionalización y regulación de relaciones de producción capitalistas.

Planteadas las razones que justifican el enfoque propuesto, procederé a tratar separadamente algunas cuestiones comunes a la experiencia histórica de América Latina, que juzgo centrales para entender el proceso de formación de sus estados. Dado el carácter especulativo y la intención esencialmente metodológica de este ensayo, no intentaré una interpretación global que muestre los engarces entre las diferentes cuestiones y la adquisición, por parte del aparato institucional del estado, de sus atributos fundamentales.

---

22 Una asociación bastante mecánica en tal sentido es la que se presenta en James W. Wilkie, *The Mexican Revolution* (Berkeley: University of California Press, 1970).

23 Este punto plantea el complejo problema de los diferentes significados que una misma cuestión puede tener para distintos actores sociales, lo cual altera no sólo sus respectivas tomas de posición frente a la misma, sino además los patrones de alianza y conflicto que caracterizan al sistema político. La consideración de este problema resulta crucial en el análisis de experiencias históricas concretas.

Tal interpretación debería ser más bien el epílogo de un concertado esfuerzo de investigación comparada, basado en un análisis profundo de diferentes experiencias nacionales [24].

II

EMANCIPACION, ORGANIZACION Y ESTADOS NACIONALES EN AMERICA LATINA

Al ubicarnos en el plano concreto de los procesos históricos, se nos vuelve a plantear un problema ya discutido desde un punto de vista más abstracto: la dificultad de precisar un momento a partir del cual podamos advertir la existencia, aún embrionaria, de un estado nacional. Si bien señalé que nuestro referente analítico presume la condición independiente de la nación, ¿sería posible llamar estados nacionales a los precarios sistemas de dominación establecidos durante los primeros años del período independentista? Ciertamente, el proceso de emancipación constituye un punto común de arranque en la experiencia nacional de América Latina, pero el acto de ruptura con el poder imperial no significó la automática suplantación del estado colonial por un estado nacional. En parte, ello se debió a que en su origen, la mayoría de los movimientos emancipadores tuvieron un carácter municipal, limitados generalmente a la localidad de residencia de las autoridades coloniales. Gradualmente, en la medida en que consiguieron concitar apoyos, se fueron extendiendo hasta adquirir un carácter nacional. Los débiles aparatos estatales del período independentista estaban constituidos por un reducido conjunto de instituciones —administrativas y judiciales— locales[25]. A este primitivo aparato se fueron super-

---

[24] A este propósito apuntan varias investigaciones terminadas, proyectadas o en curso, referidas a distintos casos nacionales. Véanse, al respecto, los trabajos de Fernando Uricochea, "A Formaçao do Estado Brasileiro no Século XIX", *Dados*, Nº 14, 1977; Oscar Oszlak, "Formación Histórica del Estado Argentino, 1862-1890" (en preparación) y los proyectados estudios de casos centroamericanos que coordina el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

[25] La misión de estas instituciones —en su mayoría heredadas del período colonial— consistía en asegurar el abasto a las ciudades, la seguridad de bienes y personas, proveer algunos servicios de salubridad e higiene, las obras públicas, la recaudación aduanera, la administración de justicia y el registro público de ciertas transacciones.

poniendo órganos políticos (v.g. Juntas, Triunviratos, Directorios), con los que se intentó sustituir el sistema de dominación colonial y establecer un polo de poder alrededor del cual constituir un estado nacional. Estos intentos no siempre fueron exitosos, y en muchos casos desembocaron en largos períodos de enfrentamientos regionales y lucha entre fracciones políticas, en los que la existencia del estado nacional se fundaba, de hecho, en sólo uno de sus atributos: el reconocimiento externo de su soberanía política.

No pocas veces, el fracaso se debió a la escasa integración territorial, derivada de la precariedad de los mercados y agravada por la interrupción de los vínculos con la vieja metrópoli. La integración política de las colonias con la metrópoli —que el proceso emancipador interrumpió— había sido una condición necesaria de su explotación económica [26]. Con la independencia, las tendencias hacia la autonomización regional se vieron reforzadas por el debilitamiento de los antiguos ejes dinámicos de la economía colonial (v.g. los centros proveedores de metales preciosos) y el creciente aislamiento, que dificultó el desarrollo e integración de nuevos circuitos económicos [27]. El período independentista se caracterizó así por tendencias secesionistas que desmembraron los virreinatos y modificaron drásticamente el mapa político de América Latina. En tales circunstancias —como señala Furtado— la estructuración de los nuevos estados se vio condicionada por dos factores: la inexistencia de interdependencia real entre señores de la tierra, que se ligarían unos a otros o se someterían a uno de entre ellos en función de la lucha por el poder; y la acción de la burguesía urbana, que mantendría contactos con el exterior y exploraría toda posibilidad de expansión del intercambio externo al cual se irían vinculando segmentos del sector rural. Así, en la medida en que surgían posibilidades para una u otra línea de exportaciones, el grupo urbano tendería a consolidarse al mismo tiempo que se integraba con algún subgrupo

---

26 Sobre este punto véanse Tulio Halperín Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina* (Madrid, Alianza Editorial, 1969) y Celso Furtado, *La economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana* (Santiago: Editorial Universitaria, 1969).

27 Cfr. Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (México, Siglo XXI, 1969). Para el caso argentino, véase Roberto Cortés Conde y Ezequiel Gallo, *La Formación de la Argentina Moderna* (Buenos Aires: Paidós, 1967). Sobre el aislamiento regional, pueden también consultarse los clásicos *Bases* de J. B. Alberdi y *Facundo* de D. F. Sarmiento.

rural, creándose de ese modo condiciones para la estructuración de un efectivo sistema de poder [28].

Sin duda, la efectividad del sistema de poder estructurado —o sea, la concreta posibilidad de constitución de un estado— dependió fundamentalmente del grado de articulación logrado entre los intereses rurales y urbanos, lo cual a su vez estuvo relacionado con las condiciones existentes para la integración económica del espacio territorial. La relativa homogeneidad regional de los valles centrales de los actuales Chile y Costa Rica —a cuyo ámbito se reducían prácticamente las manifestaciones de vida social organizada— podría explicar así la temprana consolidación de un estado nacional en esos países. El desarrollo en los mismos de una pujante y diversificada economía y la acomodación de los grupos locales más tradicionales a las nuevas posibilidades productivas, contribuyeron a un rápido afianzamiento del poder centralizado del estado, evitando la anarquía y el caudillismo que conocieron la mayoría de los países de la región.

En el caso del Brasil, fue el aparato burocrático y militar de la Corona, heredado por el imperio, el agente social que contribuyó a la constitución del orden nacional, dando contenido a un estado débilmente asentado en los sectores productivos [29]. La alianza de este estamento burocrático militar con la surgiente burguesía paulista del café, soporte de la República Velha, permitió crear un sistema de dominación relativamente estable, aun cuando la subsistencia de poderes regionales fuertes exigió mecanismos equilibradores y políticas de compromiso que otorgaron características peculiares al régimen oligárquico instituido. En otros países donde la extensión territorial también creó dificultades para la articulación interregional (v.g. Perú, México, Bolivia), el control de la actividad minera, predominante desde la época colonial, suministró en general una base de poder suficiente como para ejercer el control del estado nacional y desbaratar eficazmente otras fuerzas contestatarias. Naturalmente, esto no siempre condujo a una efectiva integración nacional ni a la conformación de un estado que tuviera tal carácter. En México, estas condiciones recién comenzaron a plas-

---

28 Furtado, op. cit., p. 38.

29 Cfr. Fernando H. Cardoso, *O Estado Na América Latina* (Río de Janeiro: Paz e Terra, 1977). También, del mismo autor, *Estado y Sociedad en América Latina* (Buenos Aires: Nueva Visión, 1972), pp. 236-37.

marse con el Porfiriato, después de medio siglo de intentos más o menos frustrados, mientras que en el Perú aún se discute la existencia misma de una nación y un estado nacional [30]. En Brasil, muchos aún sostienen que sólo a partir de los años 1930's puede hablarse de un estado verdaderamente nacional.

Estas breves referencias históricas, por su misma insuficiencia, señalan que cualquier intento de interpretación más afinado debe incorporar necesariamente variables tales como el grado de diversificación del sistema productivo, en términos de la persistencia de monocultivos, sucesivas sustituciones de exportables, etc.; la existencia de enclaves o el control nacional del principal sector productivo; la continuidad del aparato burocrático de la colonia o la creación de un aparato institucional *ex-novo*; o el peso de los poderes locales, y sus respectivos intereses económicos, frente a las posibilidades de concentración y centralización del poder.

Como gruesa generalización, podríamos aceptar al menos que la efectiva posibilidad de creación de una economía más integrada y compleja, sumada —en algunos casos— a la preservación de ciertas instituciones coloniales como instrumentos de control político, suministraron el cemento que amalgamaría a la sociedad territorialmente asentada y al incipiente sistema de dominación, en un estado nacional. Esto explicaría porqué, en casos como los de Argentina o Colombia, la precariedad de las economías regionales, la extensión territorial, las dificultades de comunicación y transporte, el desmantelamiento del aparato burocrático colonial y las prolongadas luchas civiles que reflejaban la falta de predominio de una región o de un sector de la sociedad sobre los otros, demoraron por muchos años el momento en que tal amalgama se produciría. Los largos períodos de guerras civiles en la experiencia latinoamericana, que se extendieron entre la independencia y la definitiva organización nacional, pueden visualizarse así como aquella etapa en la que se fueron superando las contradicciones subyacentes en la articulación de los tres componentes —economía, nación y sistema de dominación— que conformarían el estado nacional. Economía regional versus economía abierta; ámbito local versus ámbito nacional de relaciones sociales; y sistemas de dominación localista versus centralización del poder en un sistema de dominación a nivel nacional, constituyeron los términos de las contradicciones que los profundos

[30] Cotler, op. cit., *passim*.

cambios producidos en la economía internacional de mediados de siglo contribuirían a resolver.

CUESTIONES CENTRALES EN LA ETAPA FORMATIVA DEL ESTADO

Hacia mediados del siglo pasado tenían lugar en Europa profundas transformaciones sociales. El continente vivía la era de las nacionalidades. La integración de mercados en espacios territoriales más amplios había sido en buena parte resultado de la posibilidad de condensar alrededor de un centro el poder necesario para forzar nuevas identidades nacionales. Simultáneamente, se producían la extensión de la revolución industrial, la revolución en los transportes y el alza continuada de la demanda de bienes primarios, tanto para alimentar el proceso productivo de una economía crecientemente capitalista como para satisfacer las necesidades de consumo de una población crecientemente urbana. Todo esto es suficientemente conocido.

También se han estudiado extensamente las consecuencias de estos procesos sobre el desarrollo de las economías y sociedades latinoamericanas. La extraordinaria expansión del comercio mundial y la disponibilidad e internacionalización del flujo de capitales financieros, abrieron en América Latina nuevas oportunidades de inversión y diversificación de la actividad productiva e intermediadora. No es tampoco desconocida la estrecha correlación entre el crecimiento de la demanda externa, las grandes corrientes migratorias que proporcionaron a algunas de las nuevas naciones abundante fuerza de trabajo, las inversiones en infraestructura y el auge de las exportaciones. Todos estos procesos se vinculaban al contagioso optimismo respecto del "progreso indefinido" que la experiencia norteamericana y europea generaba en la región.

Lo que es menos conocido es el papel que los nuevos estados nacionales desempeñaron frente a estas transformaciones; bajo qué condiciones y empleando cuáles mecanismos afrontaron e intentaron resolver sus múltiples desafíos. Es indudable que la propia existencia de dichos estados no fue ajena a –y adquirió nuevo sentido a partir de– la aparición de condiciones en el ámbito internacional que modificaron profundamente la extensión y calidad del abanico de oportunidades de actividad económica potencialmente desarrollables en la región. Aun cuando las nuevas oportunidades de desarrollo capitalista movilizaron a los agentes económicos y produjeron

ajustes y desplazamientos en las actividades productivas tradicionales, tal movilización encontraba prontamente límites objetivos. Con mercados muy localizados, población generalmente escasa, rutas intransitables, anarquía monetaria, inexistencia de un mercado financiero y vastos territorios bajo control indígena o de caudillos locales, las iniciativas veían comprometidas sus posibilidades de realización. Para los sectores económicos dominantes que encontraban en la apertura hacia el exterior creciente terreno de convergencia para la homogeneización de sus intereses, la superación de tales restricciones pasaba por la institución de un orden estable y la promoción de un conjunto de actividades destinadas a favorecer el proceso de acumulación. "Orden y progreso", la clásica fórmula del credo positivista, condensaba así las preocupaciones centrales de una época: aquélla en que comenzaban a difundirse en América Latina relaciones de producción capitalista. La garantía de expansión y reproducción de estas relaciones no podía quedar librada a las propias fuerzas sociales que las engendraban. La dominación celular[31] ejercida en el ámbito de la producción, resultaba insuficiente frente a la creciente "nacionalización" e internacionalización de la vida económica. Ante los sectores dominantes de la época, el estado nacional aparecía como la única instancia capaz de movilizar los recursos y crear las condiciones que permitieran superar el desorden y el atraso. Resolver estas cuestiones exigía, necesariamente, consolidar el "pacto de dominación" de la incipiente burguesía y reforzar el precario aparato institucional del estado nacional.

¿Qué significaba la institucionalización del "orden"? Uno de los aspectos más notables de la etapa histórica que estamos considerando es la diversidad y simultaneidad de manifestaciones de "desorden" que el estado nacional debía afrontar. Por una parte, las múltiples instancias de enfrentamiento armado, que en las distintas experiencias nacionales se expresaron en levantamientos de caudillos locales, rebeliones campesinas, incursiones indígenas, intentos secesionistas y otras formas de contestación a la pretensión de concentrar y centralizar el poder de acuerdo con un determinado esquema de dominación. Por otra parte, la tradición conspiraba contra la

31 El concepto de dominación celular está desarrollado en Anderson, op. cit. Una interesante contraposición con el de dominación estatal, en relación con una experiencia histórica latinoamericana, puede hallarse en Marcelo Cavarozzi, "La etapa oligárquica de dominación burguesa en Chile", Documento CEDES/G.E. CLACSO/Nº 7, Buenos Aires, 1977.

centralización en el estado de ciertos instrumentos de control social: registro de las personas, aparato educacional, prácticas comerciales uniformes, etc. A la vez, las unidades subnacionales (estados, provincias, departamentos) continuaban manteniendo fuerzas regulares propias, emitiendo su propia moneda, estableciendo aduanas internas o administrando justicia sobre la base de normas constitucionales y legales dispares. Imponer el orden implicaba regularizar el funcionamiento de la sociedad, hacer previsibles las transacciones, regular los comportamientos.

El "orden" aparecía entonces, paradójicamente, como una drástica modificación del marco habitual de relaciones sociales. No implicaba el retorno a un patrón normal de convivencia sino la imposición de uno diferente, congruente con el desarrollo de una nueva trama de relaciones de producción y de dominación social.

En consecuencia, durante la primera etapa del período independentista los esfuerzos de los incipientes estados estuvieron dirigidos a eliminar todo resabio de poder contestatario, extendiendo su autoridad a la totalidad de los territorios sobre los que reivindicaban soberanía. La reiterada y manifiesta capacidad de ejercer control e imponer mando efectivo y legítimo sobre territorio y personas, en nombre de un interés superior material e ideológicamente fundado en el nuevo patrón de relaciones sociales, es lo que definía justamente el carácter nacional de estos estados. Esa capacidad se veía jaqueada por el enfrentamiento con intereses regionales, con tradiciones de administración localista, con formas caudillistas de ejercicio del poder local y con variables proyectos federativos y tendencias disolventes que amenazaban la integridad de los territorios pretendidamente acotados por la nación. De aquí que en esta primera etapa los nuevos estados exteriorizaran su presencia fundamentalmente como aparatos de represión y control social, lo cual se reflejaba en el mayor peso relativo de aquellas instituciones destinadas a la consolidación y legitimación del poder central (v.g. constitución y mantenimiento de milicias, apertura y mejoramiento de vías de comunicación, desarrollo de instituciones y mecanismos jurídicos de regulación social).

Queda claro pues que la cuestión del "orden", suscitada y privilegiada por sectores dominantes de la sociedad que al mismo tiempo estaban definiendo el carácter de su inserción en la nueva estructura de relaciones sociales, acaparó la atención y recursos del estado nacional desde el momento de su constitución. "Resolverla"

representaba para el estado una condición básica de su supervivencia y consolidación. Pero además, constituía una premisa elemental para el establecimiento de formas estables de relación social, compatibles con las oportunidades y expectativas que surgían con la lenta pero creciente integración de las economías latinoamericanas al mercado mundial. Por eso, la cuestión del "progreso" surgió como contracara del "orden", como su natural corolario.[32] La fórmula que las reunía señalaba un orden de prelación que adquiría el carácter de condición necesaria para la plena realización de sus dos términos. Orden y progreso, pero primero orden, luego progreso.[33]

Sin embargo, la coexistencia de ambas cuestiones en la agenda de las sociedades latinoamericanas de la segunda mitad del siglo pasado planteaba no pocas contradicciones desde el punto de vista de las instituciones estatales. Un estado capaz de imponer el orden y promover el progreso era, casi por definición, un estado que había adquirido como atributos la capacidad de institucionalizar su autoridad, diferenciar su control e internalizar una identidad colectiva. Ello suponía un grado de "presencia" en estos diversos planos que la precariedad de los nuevos estados no estaba en condiciones de institucionalizar. Asignar sus escasos recursos al "orden" restaba posibilidades de facilitar el "progreso", con lo cual su legitimación tendía a fundarse en la coacción, resintiéndose su viabilidad institucional. Pero por otra parte, imponer "orden", efectivizarlo, creaba condiciones materiales para impulsar el progreso, libraba recursos para su promoción, aumentaba la capacidad extractiva y viabilidad del estado y tendía a fundar su legitimación en su condición de agente fundamental del desarrollo de relaciones sociales capitalistas. A lo largo de un proceso en el que los términos de esta ecuación fueron

32 Es interesante observar que la conjunción de estas cuestiones no fue un hecho casual, sino que correspondió a una definida etapa del desarrollo histórico. En efecto, si bien el "orden" como exigencia de la vida social organizada aparece planteado ya en la obra de Platón, la idea de "progreso" y su problematización social, tiene un origen mucho más reciente, coincidente con los comienzos de la revolución industrial y la difusión del capitalismo. Sobre este punto, véase J. B. Bury. *The Idea of Progress* (New York: Dover Publications, 1932). También puede consultarse el clásico ensayo de Karl Polanyi, *The Great Transformation* (Boston: Beacon Press, 1957).

33 Como veremos enseguida, la consolidación del capitalismo replanteó reiteradamente, con otros apelativos y manifestaciones, las cuestiones del "orden" y el "progreso", con lo que en cierto modo tendieron a convertirse en tensiones permanentes de este modo de organización social.

modificando alternativamente sus valores, el estado se convirtió en eje para la consolidación de nuevas modalidades de dominación política y económica. De aquí que tomar activa parte en el proceso de resolución de estas cuestiones representó para el estado el medio de adquirir "estatidad". Este es el sentido de la simbiótica constitución de estado y sociedad como esferas distinguibles de un único y nuevo orden social capitalista.

Por supuesto, los ritmos que observaron en los diversos casos nacionales tanto el desarrollo capitalista como la expansión y diferenciación del aparato estatal, fueron muy diferentes. Los factores que contribuyeron a plasmar un particular sistema de instituciones estatales estuvieron estrechamente asociados al tipo de producción económica predominante, a la forma de inserción en los nuevos mercados internacionales y a la trama de relaciones sociales resultante. En general, los estados que emergieron del proceso de internacionalización de la economía mostraron una débil capacidad extractiva y una fuerte dependencia del financiamiento externo, lo cual sumado a su papel en la formación de un mercado interno, la consolidación y ordenamiento jurídico de la propiedad de la tierra, el aliento a la producción de materias primas y manufacturas con escasos requerimientos tecnológicos y la canalización de recursos hacia sectores primario-exportadores, mercantiles y financieros, reforzaron las características de un sistema productivo y un orden social subordinado frente a los centros del capitalismo mundial.

Dependiendo principal, aunque no únicamente, de la naturaleza de los bienes primarios exportables que constituyeron la base de inserción en el mercado internacional, se fueron conformando relaciones de producción e intercambio que condicionaron las modalidades de intervención del estado. Su actividad y recursos se dirigieron hacia la creación de condiciones que favorecieran la expansión de la economía exportadora y mercantil. A su vez, estas actividades y recursos reforzaron, modificándola, una dinámica de explotación económica que otorgaba especificidad a la estructura social y a la modalidad de desarrollo capitalista que se iban configurando. Durante el último tercio del siglo se llevaron a cabo importantes obras de infraestructura física —caminos, puentes, ferrocarriles, puertos, sistemas de comunicación postales y telegráficos—, especialmente en aquellos países cuya producción (agropecuaria o minera), para ser competitiva, requería un fuerte abaratamiento de los costos de transporte. Con la expansión económica se produjo un acentuado

incremento en el valor y la compra-venta de tierras, el volumen de las importaciones y las operaciones financieras. Ello dio origen a nuevas actividades intermediadoras (comerciales, bancarias, de transporte, etc.), lo cual exigió a su vez el perfeccionamiento de la legislación y la regulación de las transacciones. La acción del estado resultó crucial para la materialización de estos cambios. A través de la inversión directa, el crédito oficial, la legislación y la creación de unidades administrativas a cargo de la producción de bienes, regulaciones y servicios, el estado pudo ofrecer seguridad a personas, bienes y transacciones, facilitó las condiciones para el establecimiento de un mercado interno, extendió los beneficios de la educación y la preservación de la salud y contribuyó a poblar el territorio y a suministrar medios de coacción extra-económica para asegurar el empleo de una fuerza de trabajo a menudo escasa.

Las observaciones efectuadas sugieren que los estados latinoamericanos, en su etapa formativa, fueron desarrollando sucesivamente sus aparatos de represión, de regulación y de acumulación de capital social básico. Sus cristalizaciones institucionales —en forma de legislación, organismos públicos, mecanismos administrativos y pautas de asignación de recursos— reflejaron las diversas combinaciones a través de las cuales el estado procuró resolver los problemas del "orden" y el "progreso". Pero todo esto exigía recursos. Es decir, el estado debía desarrollar paralelamente una capacidad extractiva y un aparato de recaudación y administración financiera que aseguraran su propia reproducción, de modo de consolidar su poder, legitimarse y continuar sosteniendo las condiciones de expansión económica.

Naturalmente, el desarrollo de esta capacidad extractiva y la estructura de su aparato burocrático se ajustaron, en cada caso nacional, a la importancia relativa de las diversas fuentes de recursos existentes y al tipo de mecanismos requerido para su apropiación. Sin embargo, es posible observar ciertos rasgos comunes en la estrategia de viabilización generalmente empleada, resultantes de la subordinada incorporación de los países latinoamericanos al nuevo orden capitalista mundial. Las condiciones de funcionamiento de una economía abierta, cuyas actividades productivas e intermediadoras debían alentarse sin gravar excesivamente el excedente económico, imponían parámetros bastante rígidos. Los recursos "genuinos", derivados de rentas ordinarias, resultaban a menudo insuficientes para superar los apremios creados por la fuerte vulnerabi-

lidad de una economía dependiente, y por lo tanto, inestable como fuente regular de recursos.

La fuerte expansión de los mercados financieros en Europa —especialmente en Inglaterra— que tuvo lugar después de mediados de siglo, aumentó extraordinariamente la disponibilidad de capitales ávidos por encontrar colocaciones más rentables que las que podían hallarse localmente.[34] Esta circunstancia proporcionó el eslabón necesario para completar la fórmula de viabilización estatal. La inversión directa en obras de infraestructura y actividades productivas fuertemente garantizadas por el estado, así como los empréstitos contraídos por el mismo, suministraron los recursos adicionales necesarios para asegurar el funcionamiento de su aparato institucional. Al constituirse en activo agente de la acumulación, el estado pudo dinamizar los circuitos económicos y contribuyó a aumentar el excedente social. De este modo, consiguió apropiar una moderada (aunque creciente) proporción de este excedente a medida que se expandía la actividad económica, lo cual le permitió atender el servicio de la deuda pública. Ello reafirmó su capacidad de crear y garantizar las condiciones de tal expansión, afianzando sus posibilidades de nuevo endeudamiento externo. Ambas condiciones aseguraron la reproducción y crecimiento del aparato estatal.

Conviene aclarar que la alusión a estrategias de viabilización o mecanismos de reproducción sólo pretende señalar una cierta racionalidad seguramente presente en los cálculos de los protagonistas del proceso histórico, aún cuando los componentes de esa racionalidad fueran más a menudo parámetros de sus opciones que variables controladas. En otras palabras, la viabilización y reproducción del aparato estatal no fue en ningún momento el resultado de un proceso lineal u homeostático. Para ilustrar este punto, resulta incontrovertible que las rentas aduaneras provenientes de gravámenes al comercio exterior, sumadas a los empréstitos periódicamente contraídos, constituyeron durante décadas los recursos principales —y casi exclusivos— del estado nacional. Del lado del gasto público, un análisis económico-funcional permitiría demostrar claramente su efecto multiplicador sobre un tipo de producción (v.g. bienes primarios exportables) cuya expansión se hallaba positivamente correlacionada con la generación de recursos tributarios adi-

34 H. S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el Siglo XIX* (Buenos Aires: Solar-Hachette, 1968).

cionales. A partir de estos datos, la utilización de un esquema analítico de eslabonamientos económicos, fiscales, etc. —como el sugerido por Albert Hirschman—[35] permitiría, a un cierto nivel de abstracción, recrear la implícita "ley de movimiento general" del mecanismo de reproducción estatal. Sin embargo, a pesar de su innegable utilidad, una mecánica adopción de este esquema presenta el riesgo de incurrir en falacias de determinismo retrospectivo. O al menos, de ocultar las alternativas de un proceso de prueba y error, de marchas y contramarchas, en el que el aprendizaje y la adaptación continuos, al tiempo que resolvían las contradicciones surgidas del propio mecanismo de reproducción, generaban rigideces y "desviaciones" que a la larga se constituían en nuevas fuentes de contradicción. Muchas de las presuntas "disfunciones" del aparato estatal tienen su origen precisamente en los intentos de adaptación del mecanismo de reproducción estatal. De aquí la necesidad de establecer la especificidad de este mecanismo en las diferentes experiencias nacionales.

CUESTIONES DOMINANTES EN LA ETAPA DE CONSOLIDACION DEL ESTADO

A pesar de sus limitaciones, el intento de generalización efectuado en la sección anterior cumple al menos con dos condiciones que le otorgan cierta validez: (1) se basa en reflexiones que, desde la investigación en profundidad de un caso nacional,[36] busca establecer similitudes y diferencias con otros casos; y (2) se refiere a un período en que el grado de complejidad de la estructura social y del aparato estatal de los países es suficientemente bajo como para captar con pocas dificultades sus procesos y cuestiones más salientes. En cambio, un intento similar para el período de consolidación del estado, coincidente con la larga etapa histórica que se extiende desde fines del siglo pasado hasta nuestros días, enfrenta problemas no superables en un trabajo como el presente. Por lo tanto, las observaciones que siguen deben entenderse como ilustración de una mo-

[35] Albert O. Hirschman, "A Linkage Approach to Development", *Economic Development and Cultural Change* (en español, *El Trimestre Económico*, 1977).

[36] Me refiero al estudio en curso sobre la formación del estado argentino durante la segunda mitad del siglo XIX, cuyos resultados serán publicados próximamente.

dalidad de análisis y no como el planteamiento de una rigurosa interpretación histórica.

En el nivel de generalidad en el que nos hemos colocado hasta ahora, no es casual que "orden" y "progreso" hayan aparecido como las cuestiones centrales del período formativo del estado. En cierto modo, ni los problemas del "orden" ni los del "progreso" acabaron por resolverse nunca. Lo fueron sólo en el estricto sentido de que —con la intervención protagónica del estado durante una crucial etapa histórica— se eliminaron las diversas fuentes de contestación a la implantación de un sistema capitalista, se regularizaron y garantizaron las condiciones para que las relaciones implicadas en este sistema se desarrollaran y se asignaron recursos a la creación del contexto material que facilitara el proceso de acumulación. No lo fueron en el más amplio sentido de que la reproducción del capitalismo como sistema implicó, recurrentemente, nuevas "intervenciones"[37] estatales para resolver otros tantos aspectos problemáticos de las mismas cuestiones, planteados por el contradictorio desarrollo de ese sistema. Sucesivamente rebautizadas, estas cuestiones reemergieron en la acción e ideología de otros portadores sociales, pero en su sustrato más profundo seguían expresando la vigencia de aquéllas dos condiciones de reproducción —admitidamente metamorfoseada— de un mismo orden social.

Cuando a comienzos de este siglo empezó a agitarse la llamada "cuestión social"; cuando décadas más tarde el redistribucionismo populista debilitó las bases de acumulación de los sectores económicos dominantes; o cuando más recientemente los movimientos subversivos amenazaron la propia continuidad del capitalismo como sistema, la cuestión del "orden" fue una y otra vez reactualizada: necesidad de estabilizar el funcionamiento de la sociedad, reprimir los focos de contestación armada, hacer previsible el cálculo económico, interponer límites negativos a las consecuencias socialmente destructivas del propio patrón de reproducción de las relaciones sociales capitalistas.[38] A su vez, cuando la Gran Depresión obligó a acelerar el ritmo de la industrialización sustitutiva en América La-

[37] El entrecomillado destaca el carácter ambiguo del término, su insuficiencia para caracterizar las formas de acción del estado y, sobre todo, la errónea connotación de respuesta o acción reactiva que sugiere. Como en el contexto de esta discusión no me resulta fácil reemplazarlo, propongo que al menos se tengan en cuenta sus limitaciones.

[38] Sobre este último punto, Cfr. O'Donnell (1977), op. cit.

tina; cuando luego del *boom* de la postguerra los signos de una nueva crisis alentaron fórmulas desarrollistas que postulaban una profundización de la industrialización sustitutiva; o cuando en la actualidad se debaten las consecuencias de la transnacionalización del capital sobre las economías locales, lo que está en juego nuevamente es la cuestión del "progreso"; lo que en última instancia se plantea es la viabilización "técnica" del capitalismo, la búsqueda de fórmulas que superen las profundas contradicciones generadas tanto en su desarrollo a escala mundial como en el ámbito más acotado de las economías nacionales. Seguridad-desarrollo, estabilización-normalización, nuevos rótulos —entre otros tantos— que condensan un mismo y viejo problema: garantizar y sostener las condiciones de funcionamiento y reproducción del capitalismo dependiente, a través de su despliegue histórico.

En este sentido, los sucesivos sinónimos del "orden y progreso" no serían más que eufemísticas versiones del tipo de condiciones que aparecen como necesarias para la vigencia de un orden social que ve amenazada su continuidad por las mismas tensiones y antagonismos que genera. Pero su utilización en el discurso político está expresando, además de su necesidad, el carácter recurrentemente problemático que tiene el mantenimiento de estas condiciones. Por eso, no parece desatinado erigirlas en cuestiones sociales dominantes también durante la etapa de consolidación de los estados nacionales en América Latina.

Más allá de señalar una continuidad que expresa las principales tensiones permanentes del sistema capitalista, estas cuestiones resultan excesivamente abstractas como para que en el análisis de situaciones históricas concretas puedan utilizarse como ejes de procesos sociales. Es decir, los sucedáneos de "orden" o "progreso" son categorías demasiado agregadas, y por lo tanto inadecuadas para iluminar el tipo de proceso histórico del que suponemos puede emerger una explicación que vincule la formación del estado con la constitución de otros sujetos o el desarrollo de otros fenómenos sociales. Su propósito es darle, analíticamente, un sentido unificador que trascienda la motivación puntual, a sub-conjuntos de acciones caracterizables como parte de un proceso social más profundo. Pero para no caer en un crudo reduccionismo y recuperar la especificidad histórica de las diferentes experiencias nacionales, la investigación empírica exigiría concentrar esfuerzos en la desagregación de esas cuestiones. Desde este punto de vista, los procesos históricos con-

cretos serían la modalidad particular que en cada caso nacional adoptó el desarrollo capitalista; y la desagregación —analítica e histórica— de dichas cuestiones, vistas ahora sí como ejes de procesos que convocan la acción y recursos de distintos sujetos sociales (incluído el estado), permitiría explicar en qué medida y a través de qué mecanismos se consiguió, en cada caso, articular y reproducir ese orden social.

Esta última afirmación cierra mi argumento. Si el estado es el principal garante y articulador de las relaciones capitalistas, la adquisición o consolidación de sus atributos estarían íntimamente ligadas a las viscisitudes de los procesos desarrollados en torno a las cuestiones más desagregadas, ya que estas expresarían las modalidades concretas que asumen las tensiones estructurales del capitalismo. Las iniciativas y respuestas del estado —sus políticas en el amplio sentido de tomas de posición frente a las cuestiones socialmente problematizadas— manifestarían, en un sentido inmediato, intentos de resolución de las cuestiones planteadas, y en otro plano, intentos renovados de superación de las tensiones más profundas del orden social vigente. Pero iniciativas y respuestas son, a su vez, una forma de alusión genérica a las múltiples modalidades de acción estatal, un modo de englobar las distintas manifestaciones de su presencia institucional, que se expresan en el desarrollo de una capacidad extractiva, en una estructura orgánica diferenciada, en funciones especializadas, en tendencias sistemáticas en la asignación de recursos, en ciertos comportamientos rutinizados o en una determinada capacidad de producción de símbolos. Todos estos no son otra cosa que los atributos de la "estatidad", adquiridos o consolidados como consecuencia —pero también como condición necesaria— de los procesos enhebrados alrededor de la agenda de cuestiones socialmente vigentes. Es en este sentido que el aparato estatal es un producto contradictorio del desarrollo de un patrón, también contradictorio, de relaciones sociales.

Claro está que así como el capitalismo no se desarrolló de igual manera en todas partes, tampoco los aparatos institucionales del estado evolucionaron siguiendo un patrón único. La especificidad de estos aparatos fue un reflejo (y uso el término con plena conciencia de sus riesgos) de la especificidad de los respectivos capitalismos. Y esta última fue, a su vez, producto de las fuerzas desatadas por este sistema de producción, apropiación y dominación; de las clases y sectores surgidos de estas relaciones; de sus respectivas bases de

recursos; y de su movilización, a través de alianzas y enfrentamientos, en torno a las cuestiones suscitadas por el contradictorio desarrollo de este complejo sistema.

Desde esta perspectiva adquieren nuevo sentido ciertos rasgos comunes observables en la evolución histórica del aparato estatal en América Latina. Uno es la correspondencia entre el tipo de cuestión social suscitada y el tipo de mecanismo institucional apropiado para resolverla.[39] Los organismos de seguridad social surgieron como intentos de resolver parcialmente la llamada "cuestión social". Los organismos de expropiación de tierras y desarrollo agrario fueron habitualmente creados como unidades especializadas para atender las necesidades creadas por la reforma agraria. Y los mecanismos de regulación cambiaria, tributaria, arancelaria y crediticia creados en la década del 30 constituyeron formas de paliar los efectos locales de la crisis mundial. Otro rasgo común, vinculado con el anterior, es el crecimiento del aparato estatal a través de tandas de organismos y recursos funcionalmente especializados, lo que en parte señala la vigencia alternada de cuestiones de determinado signo y especie. No casualmente hay "épocas" en que se crean masivamente empresas públicas de servicios, organismos de inteligencia y seguridad, institutos de ciencia y tecnología o aparatos de planificación. Estos casos ponen particularmente de manifiesto el papel "iniciador" del estado en la problematización social de ciertas cuestiones, frente a las que su posición se traduce muchas veces en la creación o apropiación de nuevos ámbitos operativos. Un tercer rasgo común es el carácter conflictivo que adquiere el propio proceso de expansión estatal, como consecuencia de la constitución de su aparato en arena de negociación y enfrentamiento. Es habitual que ciertas cuestiones sociales den lugar a posiciones incongruentes o contradictorias del estado, en parte porque su acción se expresa a través de múltiples unidades, y en parte porque éstas tienden a asumir o representar intereses muchas veces encontrados.[40] Este fenómeno está en el origen de las "dificultades" en los

39 Esto no implica ninguna relación mecánica, ya que la naturaleza de los mecanismos utilizados puede depender, desde el grado de problematicidad de la cuestión, la índole de los intereses afectados y la posición del estado hacia los mismos, hasta consideraciones menos sustantivas tales como modas organizacionales, tecnología y recursos disponibles, etc.

40 Esto se vincula con el tema de los "anillos burocráticos" planteado por Fernando H. Cardoso. Cfr. *Estado y Sociedad en América Latina* (Buenos Aires: Nueva Visión, 1972).

"procesos de implementación", de las repetidamente señaladas "superposiciones" institucionales, y de otras manifestaciones de organización o funcionamiento burocrático presuntamente patológicas.

III

CONSIDERACIONES FINALES

Estamos ahora en condiciones de recapitular y enhebrar algunos de los puntos planteados, cuya profundización parece necesaria en futuras investigaciones sobre la formación de los estados nacionales en América Latina:

(1) En su origen, este proceso implicó, a la vez, la sustitución de la autoridad centralizada del estado colonial y la subordinación de los múltiples poderes locales que eclosionaron, luego de la independencia, como consecuencia de las fuerzas centrífugas desatadas por el proceso emancipador.

(2) La identificación con la lucha emancipadora, precario componente idealista de la nacionalidad, fue insuficiente para producir condiciones estables de integración nacional. La base material de la nación recién comenzó a conformarse con el surgimiento de oportunidades para la incorporación de las economías locales al sistema capitalista mundial y el consecuente desarrollo de intereses diferenciados e interdependientes generados por tales oportunidades.

(3) Al margen de las complejas mediaciones que intervinieron en cada caso nacional, la articulación de los mercados internos y su eslabonamiento con la economía internacional, se vieron acompañados por la consolidación del poder de aquella clase o alianza de clases que controlaba los nuevos circuitos de producción y circulación de bienes en que se basó la expansión de la economía exportadora.

(4) Pero las nuevas formas de dominación económica, a cuya sombra se consolidaban nuevas relaciones sociales, requerían políticamente la paralela constitución y control de un sistema de dominación capaz de articular, expandir y reproducir el nuevo patrón de relaciones sociales.

(5) Este sistema de dominación —el estado nacional— fue a la vez determinante y consecuencia del proceso de expansión del capitalismo iniciado con la internacionalización de las economías de

la región. Determinante, en tanto creó las condiciones, facilitó los recursos, y hasta promovió la constitución de los agentes sociales, que favorecerían el proceso de acumulación. Consecuencia, en tanto a través de estas múltiples formas de intervención se fueron diferenciando su control, afirmando su autoridad y, en última instancia, conformando sus atributos.

(6) Las "leyes de movimiento" de este recíproco proceso constitutivo podrían discernirse a partir del análisis de aquellas cuestiones sociales que, al convocar a los protagonistas —civiles y estatales— centrales de aquel proceso, condensaron sucesivamente la problemática que acaparó sus recursos y acciones.

(7) Los problemas relativos al "orden" y al "progreso" concentraron la atención de estos actores, resumiendo la agenda de cuestiones socialmente vigentes durante la etapa formativa del estado. Las modalidades que históricamente asumió su resolución, fueron definiendo la naturaleza y significación de los sectores sociales y de las instituciones estatales generados por el propio proceso de resolución.

(8) Con la consolidación del estado y la difusión de relaciones capitalistas, "orden" y "progreso" tendieron a convertirse en tensiones permanentes del nuevo patrón de organización social. Al resurgir desagregados en múltiples cuestiones, no sólo manifestaban su renovada vigencia. También expresaban la permanencia de ciertas contradicciones fundamentales del capitalismo y definían ámbitos de acción del estado comprometidos en la superación de las consecuencias más ostensiblemente desestabilizadoras de dicho sistema.

(9) La identificación en cada experiencia nacional de las cuestiones más desagregadas, permitiría circunscribir un campo analítico e histórico en el que recrear el proceso de resolución de las mismas serviría a la vez para reconstruir los hitos fundamentales y las modalidades específicas del proceso formativo del estado.

Lo dicho completa una necesaria instancia de reflexión sobre el tema. Al señalar la centralidad y generalidad de ciertas tensiones permanentes del capitalismo, su manifestación a través de cuestiones socialmente problematizadas y su íntima vinculación con la adquisición de ciertos atributos por parte del estado en América Latina, sólo me propuse sugerir una promisoria forma de abordaje analítico de un tema poco explorado. No fue mi intención proporcionar una explicación definitiva del mismo sino algunos lineamientos para comenzar a estudiarlo. Será necesario contar con un conjunto de se-

rios estudios de casos nacionales para empezar a distinguir, más allá de sus especificidades históricas, aquellos elementos generalizables que pueden contribuir a la reflexión teórica sobre el estado latinoamericano.